

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS

— ESTRATEGIA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN 2015 —



BIBLIOTECA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

COLECCIÓN
GUÍAS Y MANUALES

JALISCO
GOBIERNO DEL ESTADO



Guía para la elaboración de reglas de operación de los programas públicos

Actualización febrero de 2015

Dirección General de Seguimiento y Evaluación
Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Gobierno del Estado de Jalisco
Av. Magisterio 1499, 1er. Piso, Col. Miraflores, C.P. 44270
Guadalajara, Jalisco,
México.

ISBN en trámite

Citación sugerida:
Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Guía para la
elaboración de reglas de operación de los programas públicos,
México. Gobierno de Jalisco 2015

DIRECTORIO

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida
Secretario de Planeación, Administración y Finanzas

Dr. David Gómez Álvarez
Subsecretario de Planeación y Evaluación

Autores responsables de la publicación

Dra. Mónica Balleca Ramírez.
Directora General de Monitoreo y Evaluación, Subsecretaría de
Planeación y Evaluación

Mtro. Estuardo Gómez Morán
Director de Evaluación de Resultados e Impacto, Subsecretaría de
Planeación y Evaluación

Agradecimientos:

La Subsecretaría de Planeación y Evaluación, así como los responsables de la publicación agradecen la colaboración del Mtro. Gerardo Castillo Torres, Director General Jurídico de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf) por sus observaciones y orientación normativa.

Contacto:

Dirección General de Monitoreo y Evaluación
Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Gobierno del Estado de Jalisco
52 (33) 3819 23 85 extensión 42385

monica.ballesca@jalisco.gob.mx, estuardo.gomez@jalisco.gob.mx

www.sepaf.jalisco.gob.mx

Guía para la elaboración de reglas de operación de los programas
públicos del Gobierno del Estado de Jalisco 2015

Subsecretaría de Planeación y Evaluación (2015)
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Gobierno del Estado de Jalisco
Calle Magisterio 1499, Primer Piso. Col. Miraflores
Guadalajara, Jalisco, México.

ISBN en trámite

Citación sugerida:

Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Guía para la elaboración
de reglas de operación de los programas públicos del Gobierno del
Estado de Jalisco 2015, México. Gobierno de Jalisco 2015

CONTENIDO

6	Introducción
6	Contexto
8	Marco normativo
10	Estructura de reglas de operación
13	1. Fundamentación y motivación jurídica
15	Sección I. Aspectos generales
15	2. Introducción
17	3. Descripción básica del programa
18	Sección II. Incidencia
18	4. Objetivos
19	5. Cobertura geográfica
20	6. Población objetivo
20	7. Características de los beneficios
23	8. Beneficiarios
26	9. Procesos de operación o instrumentación
29	Sección III. Mecanismos de verificación de resultados y transparencia
29	10. Matriz de Indicadores para Resultados
32	11. Evaluación
34	12. Transparencia, difusión y rendición de cuentas
36	13. Anexos
37	Glosario

INTRODUCCIÓN

La actuación de las organizaciones públicas se contextualiza en al menos tres tipos de marcos institucionales: en primer lugar, el marco jurídico, que otorga facultades legales para la acción de las organizaciones; en segundo lugar, el marco de planificación, que dota de un sentido de orientación a las organizaciones al establecer los objetivos que éstas deben perseguir; y, en tercer lugar, el marco programático presupuestal, que otorga los medios financieros (dinero, recursos humanos, y recursos materiales) para la realización de las actividades.

Para los programas públicos las Reglas de Operación (ROP) son instrumentos multipropósito que permiten reunir en un solo documento los elementos esa estructura de marcos de actuación, al mismo tiempo que se erigen como referentes del diseño de las intervenciones públicas. En 2014 la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf) emitió la primera Guía para la elaboración de ROP 2014, con la finalidad de ofrecer a las dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco un instrumento técnico que ilustrara los apartados centrales que este tipo de instrumentos debieran contemplar, así como los elementos para integrar su contenido.¹

Durante 2014, las dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco publicaron 36 ROP para normar la operación de algunos programas públicos. Además, la Subsecretaría de Planeación y Evaluación coordinó la realización del Diagnóstico de ROP 2014, para identificar áreas de mejora en la integración de dichos instrumentos normativos. Entre los principales resultados generales se encontró que en la mayoría de las reglas no se establecen indicadores para medir el desempeño y los resultados de los programas, y en aquellos casos en los que sí se establecen se encuentran ausentes aspectos fundamentales como: fuentes de información, unidad de medida, o método de cálculo. Además, no se observó que en las ROP analizadas se contemple un sólido esquema de evaluación interna, que permita dar seguimiento a las acciones de los programas y corroborar que se están generando los resultados planeados. También se identificó que los apartados de fundamentación y motivación jurídica, presentan las fortalezas más importantes en la estructura de las ROP.

A partir de los resultados de ese ejercicio de diagnóstico, y del acompañamiento que la Sepaf brindó a las dependencias y entidades que pusieron a consideración sus proyectos de ROP 2014, se hicieron cambios particulares al contenido de esta Guía.

CONTEXTO

Desde una perspectiva de política pública, las reglas de operación (ROP) de un programa que entrega beneficios directos o indirectos, ya sean económicos o en especie, constituyen el principal instrumento normativo que determina los alcances y la gestión del programa, y en muchos casos, es el único documento que refleja el diseño de la intervención; es decir, que establecen esencialmente el procedimiento para entregar los beneficios. Y aunque contienen una parte del diseño, no la agotan en su totalidad.

No todos los programas o acciones que ejecuta el gobierno utilizan ROP, algunas intervenciones se rigen por instrumentos normativos distintos, como manuales de procesos, reglamentos o lineamientos específicos; por ejemplo,

¹ Además, la Guía cumplía con el mandato señalado en el artículo 25 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco 2014, que establecía que la Sepaf colaboraría en la formulación y validación de las reglas de operación de los fondos y programas previstos en el Presupuesto.

los programas que entregan servicios o que regulan alguna actividad.² Pero, ¿en qué circunstancia se usan ROP como instrumentos normativos? Principalmente cuando una intervención requiere de entregar beneficios a una población afectada por algún problema público, ya sean estos beneficios como apoyos económicos o en especie; es decir, beneficios tangibles. Sin embargo, cada sistema jurídico puede contemplar casos concretos en los que los programas deban contar ROP, o con cualquier otro instrumento normativo.

En la función pública, la planeación de las intervenciones del gobierno no concluye con la definición de objetivos asociados, metas, estrategias y población beneficiada (población atendida), es necesario crear un conjunto de disposiciones normativas que enmarquen y den forma a la operación de los programas, donde se señalen con claridad los mecanismos para que los recursos financieros y los esfuerzos de todos los actores involucrados en el proceso se manejen con transparencia, sin discrecionalidad, de manera equitativa, eficaz y eficiente.

Contar con ROP claras y normalizadas en cuanto a su estructura permite fortalecer la institucionalidad de las acciones del gobierno que a su vez aumenta la certidumbre sobre el ejercicio del gasto público y sobre los beneficiarios del mismo. Además, un instrumento normativo con coherencia y validez interna ofrece un marco de referencia para la implementación de mecanismos de control, seguimiento y evaluación, e implica notables beneficios para mejorar los resultados de la acción gubernamental.

Ante esa premisa, el Gobierno de Jalisco propone esta Guía para la elaboración de las ROP de los programas públicos del Gobierno del Estado de Jalisco 2015 con criterios para los programas que entreguen apoyos económicos o en especie a diversos sectores de la población. Esta Guía incorpora elementos básicos sobre la estructura de las ROP, como son objetivos específicos, población beneficiara, padrón de beneficiarios, trámites, entre otros, pero también propone otros elementos como los diagramas de proceso, montos económicos por unidad y mecanismos de salvaguarda de datos personales, entre otros.

Entre los aspectos que justifican la necesidad de la guía están: 1) la ausencia de un marco normativo que regule el contenido de las ROP, y 2) la necesidad de mejorar las condiciones de factibilidad para evaluar los programas públicos. En ese sentido, esta guía tiene dos objetivos principales:

Mejorar el proceso de planeación a través de la normalización y clarificación de las ROP en los programas del Gobierno de Jalisco; y

Mejorar la posibilidad y factibilidad de realizar evaluaciones de las intervenciones del Gobierno de Jalisco.

Para facilitar la comprensión de la Guía para la elaboración de las ROP los programas públicos del Gobierno del Estado de Jalisco, en el documento se describen paso por paso los elementos necesarios (ocho categorías) a contemplar en las ROP, así como ejemplos sencillos y preguntas clave con las que se espera delimitar criterios prácticos para la autovalidación.

² Ejemplos de estas acciones de gobierno son la expedición de licencias de conducir, los registros públicos de propiedad, o registros de infractores ambientales. Estas acciones comúnmente se regulan por medio de instrumentos distintos a ROP.

MARCO NORMATIVO

En México existen pocos ejemplos de legislaciones que regulen el contenido de los instrumentos normativos con los que operan los programas de apoyos sin retorno. En el caso federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) establece el proceso para la autorización de las Reglas de Operación (artículo 77), la cual prevé una participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para efectos de emitir la autorización presupuestaria de las ROP (fracción I, art. 77); y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), para la emisión del dictamen regulatorio (fracción II, art. 77). En ese sentido, la propia LFPRH establece los criterios que la COFEMER debe considerar en el dictamen regulatorio que emite respecto de las ROP, previamente autorizadas en términos presupuestarios por la SHCP, a saber:

- a) El cuerpo de las reglas de operación deberá contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga;
- b) Las reglas de operación deberán contener para efectos del dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al menos lo siguiente:
 - i) Deberán establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo. Estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos;
 - ii) Debe describirse completamente el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello deberán anexar un diagrama de flujo del proceso de selección;
 - iii) Para todos los trámites deberá especificarse textualmente el nombre del trámite que identifique la acción a realizar;
 - iv) Se deberán establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite;
 - v) Debe definirse la forma de realizar el trámite;
 - vi) Sólo podrán exigirse los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad;
 - vii) Se deberán definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad, y
 - viii) Se deberán especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alterno.

Fuente: fracción II, artículo 77 de la LFFRH, las cursivas son propias.

Además, se establece la obligatoriedad de que se realicen evaluaciones de “resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados” (art. 78 de la LFPRH). Corresponde a la Cámara de Diputados, en la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), señalar los programas que se sujetarán a ROP, indicando los criterios generales a los que se deberán sujetar (primer párrafo art. 77, LFPRH).

En el PEF 2013 se establecieron cuatro tipos de criterios generales sobre las ROP de los programas: (1) criterios de forma, que establecen atributos principales que deben satisfacer las ROP (fracción I, art. 29 del PEF 2013); (2) criterios sobre los plazos de presentación ante la Cámara de Diputados, para efectuar sus observaciones sobre las

ROP (fracción II, art. 29 del PEF 2013); (3) criterios para fomentar la transparencia de los programas sujetos a ROP (fracción III, art. 29 del PEF 2013), y (4) criterios para procurar la eficacia y eficiencia en la gestión de los programas sujetos a ROP (art. 30 del PEF 2013).

En el contexto local se cuenta con un marco normativo incipiente en materia de contenido sobre las ROP de los programas que entreguen apoyos. En la legislación estatal de Jalisco no se contemplan disposiciones que regulen el contenido y estructura de las ROP, ni se define en qué casos se deben elaborar esos instrumentos normativos. Hasta 2007, en los decretos de presupuesto tampoco se habían definido disposiciones sobre el contenido de las ROP, únicamente se habían contemplado algunas reglas para la operación del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (Fondereg).

Por primera vez, en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco (DPEEJ) para el ejercicio de 2008, se estableció una disposición con relación a las ROP: se señalaba que las dependencias y entidades “debían elaborar, aprobar, publicar y poner a disposición de los posibles beneficiarios las reglas de operación de todos los programas y fondos de su competencia, a más tardar el 31 de enero de 2008” (DPEEJ 2008, Octavo transitorio), debiendo cumplir con los principios de racionalidad del gasto establecidos en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (LPCGP, 46 bis). En el DPEEJ para el ejercicio 2009, se incorporó un cambio relevante: además de la obligación de elaborar y publicar ROP se establecieron en el propio decreto de egresos reglas específicas para la operación de algunos fondos y programas, además del Fondereg del que ya se establecían ROP en presupuestos anteriores; se incorporaron reglas para fondos y programas como el Fondo de Ciencia y Tecnología, el Programa Estatal de Infraestructura Social con los Migrantes, el Fondo de Aportaciones para el Desarrollo de Proyectos Estratégicos, y el Programa Llega. Además se contemplaban disposiciones muy generales para el ejercicio de recursos establecidos en diferentes partidas de apoyos contemplados en el presupuesto.

Por otro lado, la legislación en materia presupuestaria (la LPCGP y su reglamento) no establece disposiciones específicas sobre el contenido mínimo que las ROP deben contemplar, y tampoco se definen aquellos casos en los que sea necesario emitir esos instrumentos normativos. Es en la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco (LDSEJ) donde se contemplan disposiciones sobre las ROP de aquellos programas que formen parte de la política social. Sin embargo, esas disposiciones no abordan cuestiones respecto de su contenido; esencialmente contempla disposiciones sobre la difusión de las ROP: se establece que los beneficiarios de programas sociales tienen derecho a recibir las prestaciones derivadas de los programas conforme a las ROP que éstos tengan (LDSEJ, 11, I), además de que tienen derecho a conocerlas y contar con información sobre ellas (LDSEJ, 11, III). Se establece que el Gobierno del Estado debe publicar oficialmente dentro de los 30 días posteriores a la aprobación del presupuesto de egresos (LDSEJ, 26) las ROP de los programas sociales, y que se deben difundir de forma masiva (LDSEJ, 28), considerando que en municipios con población indígena, las autoridades municipales deben dar difusión a las ROP en la lengua que hable ese grupo de población (LDSEJ, 30).

En la legislación en materia de transparencia se previó desde 2011 la publicación de las reglas de operación como parte de la información fundamental de los sujetos obligados que ejecuten programas sociales.³ Sin embargo, esta normatividad no determina qué contenidos y estructura deben tener las ROP, sólo dispone su publicación como parte de la información fundamental, y únicamente tratándose de programas sociales.

Para los ejercicios 2014 y 2015 se estableció (DPEEJ 2014) que la publicación de las ROP incorporara tres elementos adicionales a los que ya se mencionaban en Decretos de Presupuesto anteriores: en primer lugar, se adicionó la disposición de que las ROP contemplaran información sobre la problemática que se busca resolver con el programa; en segundo lugar, que se cuente con una matriz de indicadores para resultados; y finalmente, que se

3 Primero, en la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios publicada el 22 de diciembre de 2011 en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, y desde 2013 con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada el 08 de agosto.

asegure la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos (DPEEJ 2014, art. 19, y DPEEJ 2015, art. 20).

Otro elemento relevante del DPEEJ 2014 es que se establece que la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf) colabore en la formulación y validación de las ROP de los fondos y programas que contempla el DPEEJ 2015 (DPEEJ 2015, art. 26).⁴ Dado este contexto normativo vigente, la presente Guía representa la colaboración de Sepaf para la elaboración de las ROP de los programas y fondos de su competencia.

ESTRUCTURA DE REGLAS DE OPERACIÓN

La estructura que se propone para las ROP de los programas del Gobierno de Jalisco establece tres secciones principales, integradas por diferentes apartados básicos, de acuerdo al siguiente esquema:

1. Fundamentación y motivación jurídica

SECCIÓN 1. ASPECTOS GENERALES

2. Introducción (antecedentes, diagnóstico y lógica de intervención)

3. Descripción básica del programa

3.1 Nombre del programa

3.2 Alineación con el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033

3.3 Dependencia o entidad responsable

3.4 Dirección General o área interna responsable

3.5 Tipo de programa

3.6 Presupuesto a ejercer

3.7 Clave numérica y denominación de la partida presupuestal afectada conforme al Decreto del Presupuesto de Egresos del ejercicio correspondiente.

SECCIÓN II. INCIDENCIA

4. Objetivos

4.1 General

⁴ A continuación se transcriben la nueva disposición sobre la emisión de ROP contemplada en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el ejercicio 2015:

(...)

Artículo 20. Las Dependencias o Entidades del Poder Ejecutivo deberán elaborar, aprobar, publicar y poner a disposición de los posibles beneficiarios las reglas de operación de todos los fondos y/o programas gubernamentales de apoyos y servicios de su competencia a más tardar el día 31 de marzo de 2014. Las reglas deberán considerar el enfoque integrado de género dentro de los objetivos de los programas; contener como mínimo información sobre: Problemática que se busca resolver con el programa, una Matriz de Indicadores para Resultados, la contribución a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, objetivos generales y específicos; población objetivo; tipos o modalidades de apoyo que se otorgan; mecanismos de operación, requisitos y trámites a realizar por los potenciales beneficiarios y asegurar la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos.

(...)

Artículo 26. La Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas colaborará en la formulación y validación de las reglas de operación de todos los fondos y programas contenidos en esta iniciativa.

(...)

- 4.2 Específicos
- 5. Cobertura
- 6. Población objetivo
- 7. Características de beneficios
 - 7.1 Tipos o modalidades de beneficios o apoyos
 - 7.2 Cantidades (montos) y rangos de beneficios o apoyos
 - 7.3 Temporalidad
- 8 Beneficiarios
 - 8.1 Criterios de elegibilidad y requisitos
 - 8.2 Derechos y obligaciones
- 9. Procesos de operación o instrumentación

SECCIÓN III. MECANISMOS DE VERIFICACIÓN DE RESULTADOS Y TRANSPARENCIA

- 10. Matriz de Indicadores para Resultados
- 11. Evaluación
 - 11.1 Agenda de evaluación
 - 11.2 Instancia encargada de coordinar la evaluación
- 12. Transparencia, difusión y rendición de cuentas
 - 12.1 Padrón de beneficiarios

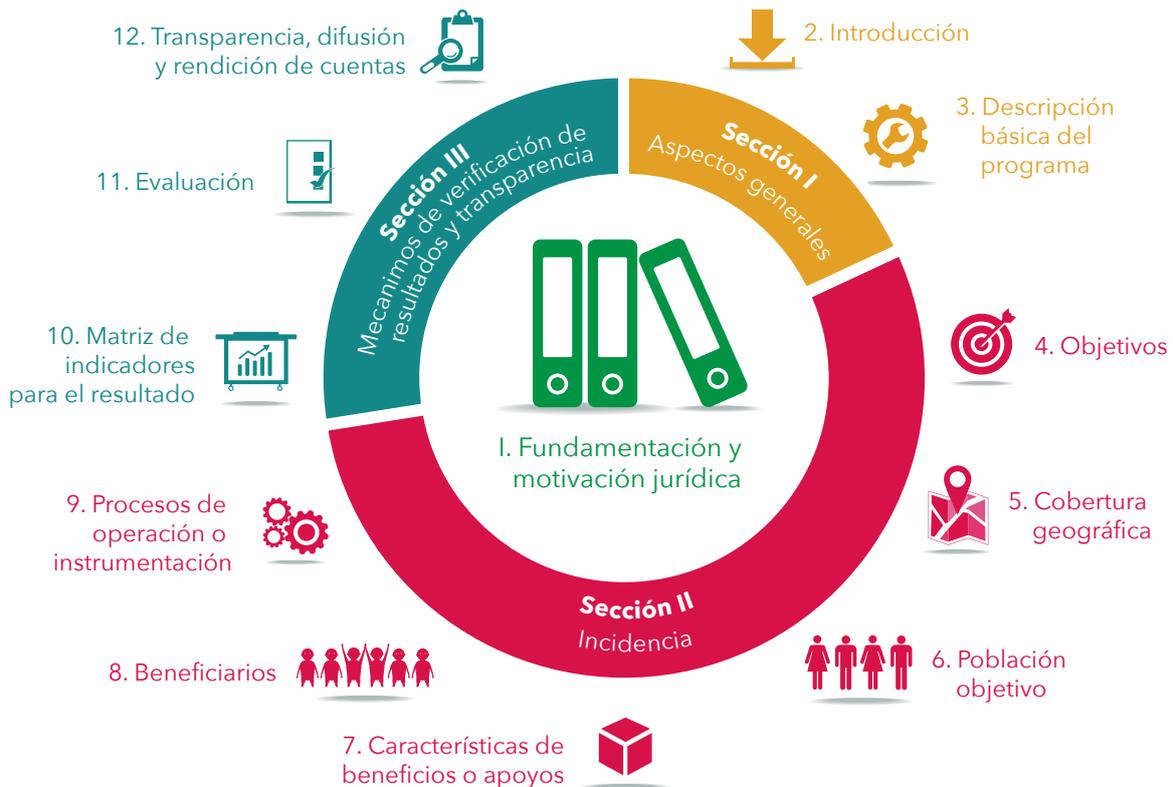
ANEXOS

Cada uno de los apartados que se proponen tiene una finalidad en el contexto de una política pública, y algunos de ellos se agotan por completo en las ROP. A continuación se describe el contenido esperado de los apartados de forma general, y en las siguientes secciones de esta Guía se desarrollan los contenidos en detalle.

- **Fundamentación y motivación jurídica.** Fundamento legal y consideraciones de la autoridad competente para la emisión de las ROP.
- **Introducción.** Se explica la problemática o área de oportunidad que el programa se propone atender. La razón de ser del programa y los resultados esperados en términos generales, además de la población potencial sin detalle. También se incluye la descripción general del programa o lógica de intervención. Se señalan los avances históricos del programa, o de programas similares, y los antecedentes del problema público.
- **Descripción básica.** Son los elementos principales que describen la adscripción administrativa del programa, su vinculación con el PED 2013-2033, y su financiamiento.
- **Objetivos.** De manera clara y concisa, se señalan los objetivos generales y específicos del programa.
- **Responsables.** Se describen los responsables directos e indirectos de la operación del programa, así como las funciones que desempeñan.
- **Cobertura.** Describe el alcance geográfico y los sectores de la población.

- Población objetivo. Se caracteriza a la población que se busca atender con el programa.
- Características de los beneficios. Se describe la oferta institucional de los beneficios que se propone otorgar.
- Beneficiarios. Se describen los criterios para la obtención de la condición de beneficiarios así como sus derechos y obligaciones.
- Procesos de operación o instrumentación. Se describen las fases, actividades, responsables y plazos para la ejecución de las ROP.
- Matriz de Indicadores para Resultados. Se describe la estructura de la Matriz de Indicadores para Resultados, como un instrumento que enmarca el seguimiento y evaluación del programa.
- Evaluación. Se mencionan los mecanismos para el seguimiento del Programa y las características de las evaluaciones que pretende realizar. Se incluye una mención acerca de separar presupuesto del programa para el tema de las evaluaciones. También se describen las herramientas y mecanismos para incorporar la retroalimentación de los implicados en el programa.
- Transparencia, difusión y rendición de cuentas. Se incorporan los mecanismos para la transparencia del programa, así como los canales de difusión del programa y sus resultados a los implicados, y se definen los criterios para la integración del padrón de beneficiarios.
- Anexos. Este apartado adjunta toda la documentación (mapa, formatos, padrones, fichas de inscripción, etc.) que dé soporte a los demás apartados.

Estructura de ROP sugerida en esta guía



Fuente: elaboración propia.



1. Fundamentación y motivación jurídica

El primer apartado de las ROP, dado que se trata de un instrumento normativo, debe ser la fundamentación y motivación jurídica. El primer aspecto es la fundamentación que se desprende del marco jurídico que faculta a la dependencia o entidad para emitir las ROP, por tal razón es recomendable que la relación de disposiciones jurídicas que se invocan siga el orden de jerarquía legal que se aplica, comenzando por la disposición de mayor jerarquía como la Constitución Política del Estado de Jalisco, y concluyendo por la disposición de menor jerarquía como acuerdos, o actas

El segundo aspecto relevante son las motivaciones o consideraciones, que demuestran el argumento reflexivo y legal que justifica la necesidad de emitir las ROP.⁵ En este segmento también se debe referenciar el marco jurídico, pero evitando repetir textualmente los artículos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones que dan fundamentación y motivación normativa, preferentemente se deberá parafrasear las disposiciones normativas.

Es conveniente tener presente que todo el documento de ROP es un instrumento normativo, razón por la cual conviene poner atención en la armonía jurídica que se tengan en el texto. En ese sentido, conviene que el texto del documento esté debidamente numerado (no necesariamente con formato de artículos); además, que se emplee un lenguaje homogéneo, y para ello es conveniente que en el apartado de anexos se cuente con un glosario de términos propios de las ROP.

Otro aspecto relevante de técnica y armonía jurídica es que se señale una autoridad competente para la interpretación de las ROP, y en consecuencia para resolver sobre las dudas que se presenten en la operación del programa. Finalmente, como cualquier otro instrumento normativo, conviene que se definan disposiciones transitorias, sobre todo si la emisión de este documento abroga a un instrumento previamente emitido. También conviene establecer en las disposiciones transitorias la vigencia que tendrán las ROP, especificando tanto el momento de su entrada en vigor, y en su caso indicando si tendrá vigencia por un tiempo específico.



Ejemplo de fundamentación⁶

ENRIQUE MARTINEZ Y MARTINEZ, Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con fundamento en los artículos 9o., 12, 23, 26 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9o. y 12 de la Ley de Planeación; 75 y 77, segundo párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 176 de su Reglamento; 7o., 8o., 32 fracciones IX, X y XIII, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 86, 87, 88, 89 y 124 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; 29, Transitorio Segundo y Anexo 24 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013; y 5o., fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación...

5 Vale la pena tener presente que este segmento de justificación jurídica se distingue de la Introducción, en donde es pertinente justificar el programa, pero en términos del diagnóstico de los problemas que se quiere atender.

6 "Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA, para el ejercicio fiscal 2013", visto en http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/Documents/Reglas%20de%20operaci%C3%B3n%20SAGARPA%202013,%20compiladas%20_1a%20y%202a_modificaci%C3%B3n.pdf

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se relacionan las disposiciones específicas que facultan a la dependencia o entidad para emitir las ROP?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se presentan las disposiciones en orden de jerarquía jurídica?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ejemplo de motivación ⁷

Que los recursos gubernamentales destinados al sector agropecuario, acuícola y pesquero deberán de ser utilizados de una manera más eficiente para atender la problemática en la que está inmerso el sector, en virtud de que los productores enfrentan limitantes por bajos niveles de capitalización de sus unidades económicas rurales, bajos ingresos, bajas capacidades técnicas-administrativas, vulnerabilidad de riesgos financieros, de mercado, sanitarios y de desastres naturales; así como deterioro de los recursos naturales para la producción primaria;

Que conforme a lo establecido en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2013, el Gobierno de la República debe dar resultados en el corto plazo para garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a través de acciones coordinadas, eficaces, eficientes, y transparentes con un alto contenido de participación social, por lo que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán las acciones necesarias para el cumplimiento del citado Decreto conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

Que en el segundo párrafo del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se apunta que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquellas que continúen vigentes (...)

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se presentan los argumentos jurídicos que justifican la emisión de las ROP?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se parafrasean las disposiciones jurídicas que motivan la emisión de las ROP?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

⁷ "Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA, para el ejercicio fiscal 2013", visto en http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/Documents/Reglas%20de%20operaci%C3%B3n%20SAGARPA%202013,%20compiladas%20_1a%20y%20a_modificacion.pdf

SECCIÓN I. ASPECTOS GENERALES



2. Introducción

La segunda parte consiste en la creación del apartado de Introducción. En este apartado se debe explicar la problemática o área de oportunidad que se quiere atender así como la justificación legal si la tiene. Es importante mencionar a la institución encargada de atender tal situación y su adscripción al PED si es el caso. Es la razón del programa.

Se recomienda incorporar los resultados esperados que se espera lograr en términos generales con la intervención del programa, así como la descripción genérica de la población potencial, es decir la que presenta el problema público que se quiere atender.

En la Introducción del documento de ROP se esperaría encontrar el diagnóstico, en el que se defina el problema público que el programa pretende atender. Definir un problema público implica diversas cosas, entre ellas: a) describir la estructura del problema, es decir enunciar el problema principal, y sus causas y efectos probables; b) dimensionar el problema, proporcionar elementos empíricos (deseable) que permitan conocer el tamaño del problema y su naturaleza principal; y, c) contextualizar el problema, es decir, ubicar la problemática en un ámbito geográfico temporal específico.

En el diagnóstico es necesario identificar si existen circunstancias que profundicen las brechas de inequidad de género, es decir si un problema afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres. En caso de que se identifiquen esas brechas, la perspectiva de género deberá contemplarse en el resto de los apartados de las ROP, considerando prioritario que el programa el promueva el cambio institucional en favor de la igualdad y la no discriminación entre mujeres y hombres.

El segundo elemento crítico de la Introducción debería ser describir cómo es que el programa pretende incidir en el problema público. En esta parte se debe señalar puntualmente cuál es la lógica de intervención del programa, cuál es su hipótesis;⁸ es la parte de de diseño de política pública más relevante.

También se espera que en este apartado se describan los antecedentes del programa, indicando los avances históricos del programa o de programas similares. En caso de que no hayan existido esfuerzos similares se adjuntan los datos estadísticos de la situación a atender señalada en el diagnóstico. Al describir los antecedentes es posible detectar posibles duplicidades en la asignación de presupuestos a objetivos similares, mediante un análisis breve de la posible interacción que el programa pueda tener con otras intervenciones.

Ejemplo para antecedentes ⁹

Siguiendo las especificaciones previas, veamos un ejemplo de unos antecedentes de unas reglas de operación, en este caso del programa “Atención a la demanda de educación para adultos (INEA):

⁸ La hipótesis o teoría causal del programa describe el efecto que el programa espera lograr con las acciones previstas en sus ROP; la hipótesis de intervención describe las posibles acciones que detonen los cambios en el problema.

⁹ “Reglas de operación para el programa Atención a la demanda de educación para adultos (INEA)”, visto en http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/Acuerdo_662_ROPINEA_2013.pdf

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos en el periodo que comprende del año 2007 al año 2012 logró que 4'222,663 (cifra estimada al cierre de 2012) jóvenes y adultos de 15 años y más concluyeran al menos un nivel en alfabetización, primaria y/o secundaria. Es de destacar que la cifra antes mencionada es superior en 13 puntos porcentuales respecto al periodo 2001-2006 que fue de 3'738,289, manteniendo así el compromiso de ofrecer dichos servicios a más población en condición de rezago educativo.

Los resultados censales del año 2010, al ser comparados con los obtenidos en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, donde la población en condición de rezago educativo era de 32.6 millones, muestra que en el 2010, se registró un rezago educativo de 31.9 millones, representando una reducción del 2%, reducción histórica que se presenta por primera vez después de 30 años de creación del INEA.

(...)

Preguntas clave

	Sí	No
¿Describe los inicios del programa?		
¿Detalla datos estadísticos históricos de la situación a atender?		
¿Detalla datos estadísticos históricos de los resultados del programa o similares?		

Ejemplo para diagnóstico y lógica de intervención ¹⁰

La desigual distribución del ingreso y en el acceso a oportunidades ha sido un elemento persistente en la historia de nuestro país. Esta desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a oportunidades ha generado un círculo vicioso en el que los integrantes de las familias enfrentan mayores dificultades para desarrollar el pleno potencial de sus capacidades, lo que imposibilita que las nuevas generaciones de mexicanos superen la condición de pobreza.

Por ello, la finalidad de la política social del Gobierno de la República es lograr que las familias mexicanas tengan niveles de bienestar que les permitan satisfacer sus necesidades básicas; que todas las madres y padres de familia tengan lo suficiente para el sustento diario de sus hijos, para lo cual se ha propuesto impulsar el desarrollo humano con el fin de que las familias superen las condiciones de pobreza y marginación, contribuyendo así al pleno ejercicio de los derechos humanos y sociales de todos los mexicanos, con especial énfasis en los derechos a la protección a la salud, a la educación y a la alimentación.

Preguntas clave

	Sí	No
¿Justifica la creación y existencia del programa?		
¿Contiene la necesidad o situación a atender?		
¿En el diagnóstico se identifican brechas de inequidad de género, o en su caso se precisa que no se identificaron?		
¿Menciona a la población potencial en términos generales?		
¿Menciona el nivel de gobierno y/o institución que asume el programa?		

¹⁰ "Reglas de Operación para el programa de Desarrollo Humano Oportunidades", visto en http://www.opor-tunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_operacion_opor-tunidades_oct2013



3. Descripción básica del programa

Conviene incorporar una descripción básica del programa que contenga los elementos que permitan ubicar administrativa y presupuestal a éste. Se proponen los siguientes:

1. Nombre del programa
2. Alineación con el PED¹¹
3. Dependencia o entidad responsable
4. Dirección General o área interna responsable
5. Tipo de programa¹²
6. Monto del presupuesto autorizado en el decreto del ejercicio correspondiente
7. Clave numérica y denominación de la partida presupuestal afectada conforme al Decreto del Presupuesto de Egresos del ejercicio correspondiente
8. Denominación y en su caso clave del Programa Presupuestario con el que se relaciona



Ejemplo para descripción del programa ¹³

NOMBRE DEL PROGRAMA: “Apoyo al Transporte para Estudiantes”.

ALINEACIÓN CON EL PED: Este programa contribuye al logro del objetivo de desarrollo 18, y su objetivo sectorial 03. Promover la Integración de los jóvenes a la educación, a la economía y al desarrollo personal.

DEPENDENCIA RESPONSABLE: Secretaría de Desarrollo e Integración Social.

DIRECCION GENERAL RESPONSABLE: Dirección General de Programas Sociales.

TIPO DE PROGRAMA: De apoyos en especie.

PRESUPUESTO A EJERCER: \$207'000,000.00 (doscientos siete millones de pesos 00/100 M. N.)

PARTIDA PRESUPUESTAL AFECTADA DEL GOBIERNO DEL ESTADO: Las erogaciones que el Ejecutivo Estatal lleve a cabo con motivo del Programa, se realizarán con cargo a la partida presupuestal 29004414, contenida en el Presupuesto de Egresos del año 2013.



Preguntas clave

	Sí	No
¿Se describen los ocho aspectos básicos del programa?		

11 Conviene señalar la alineación específica con el PED y con los otros instrumentos de planeación del desarrollo que se derivan de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. En ese sentido, es conveniente señalar específicamente los elementos estratégicos a los que contribuye el programa; es decir, los objetivos, ejes, estrategias, líneas de acción, o cualquiera que sea su denominación.

12 El tipo de programa se definirá en función del beneficio que se entrega, independientemente de su finalidad productiva, social o de capacitación, así se entiende por tipo de programa aquellos que entregan: 1) apoyos económicos, 2) apoyos en especie, 3) infraestructura, y 4) servicios, o cualquiera de sus combinaciones.

13 Los elementos de este ejemplo han sido tomados principalmente de las reglas de operación del programa “Apoyo al transporte para estudiantes”, sin embargo, ha sido modificado para complementar los elementos que esta guía propone. Visto en [http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/339C8FDD6E18A48986257B3C007A8A6C/\\$FILE/03-30-13-II.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PeriodicoOficial.nsf/BusquedaAvanzada/339C8FDD6E18A48986257B3C007A8A6C/$FILE/03-30-13-II.pdf)

SECCIÓN II. INCIDENCIA



4. Objetivos

Los objetivos del programa deben mantener una plena correlación con el o los problemas públicos descritos en la Introducción. Los objetivos deben ser redactados como los estados deseados de los problemas que se identificaron; es decir, son los problemas pero redactados en positivo.

El apartado de los objetivos contempla tres elementos esenciales: objetivo general, objetivos específicos, y alineación con el PED. El objetivo general se refiere al resultado en términos de logro para mediano y largo plazo; debe describir la aspiración que tiene el programa respecto del estado deseado, y se relaciona directamente con el problema principal que busca atender. Debe reflejar lo que se espera lograr con la implementación del programa, y con la entrega de los beneficios que contemplan el programa. Éste debe ser expresado con claridad y sencillez, así como en parámetros medibles. Es deseable que de la redacción del objetivo se deduzca el tipo de beneficio que se entregará, así como la población a la que van dirigidos, con eso se dará una idea clara del problema público que se busca atender.

Los objetivos específicos, por otra parte, son de corto y mediano plazo, y al igual que el objetivo general deben ser claros, sencillos y medibles. Deben contribuir al logro del objetivo general; una idea para definir los objetivos específicos puede ser relacionarlos con los tipos o modalidades de los beneficios o apoyos que el programa plantea entregar.



Ejemplo de objetivo general¹⁴

El objetivo general del programa es contribuir a incrementar la productividad del sector agroalimentario, mediante el apoyo a la inversión en innovación y desarrollo tecnológico aplicado que se genere con la investigación.



Preguntas clave

	Sí	No
¿Identifica un logro esperado a mediano o largo plazo?		
¿Ese logro es medible?		
¿Está redactado con sencillez y claridad?		
¿Está alineado con el PED (los objetivos tienen vinculación)?		

¹⁴ Reglas de Operación del Programa de Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación (Pidetec), de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, visto en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327083&fecha=18/12/2013

Ejemplo de objetivos específicos¹⁵

Objetivos específicos

Compensar el ingreso de las familias beneficiarias para mejorar su bienestar económico y su alimentación.

Promover que la población atendida acceda efectivamente a la oferta institucional de programas sociales federales que incrementen sus capacidades productivas o mejoren el bienestar económico de las familias y sus integrantes, a través de acciones de coordinación y articulación institucional.

Establecer la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público, social y privado de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma.

Preguntas clave

	Sí	No
¿Identifica logros esperados a corto y mediano plazo?		
¿Son medibles?		
¿Están redactados con sencillez y claridad?		



5. Cobertura geográfica

Se refiere al alcance territorial que tendrá el programa: especificando algún conjunto de municipios, regiones, zonas, localidades o alguna otra demarcación. Es conveniente que la cobertura tenga relación con el alcance que tendrá por sector, nivel o tipo de población: el sector educativo, a pequeñas y medianas empresas, a nivel socioeconómico bajo y muy bajo, por ejemplo. La cobertura debe describir la ubicación geográfica de la población objetivo que se quiere atender, y en ese sentido, conviene que refleje la ubicación donde se presenta el problema público que justifica la intervención del programa.

Ejemplo para sección sobre cobertura¹⁶:

Cobertura

Este programa opera en localidades tanto del ámbito rural como del urbano donde habita la población objetivo.

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se define la cobertura geográfica y/o por sector del programa?		
¿Se relaciona la cobertura con el sector de la población que se quiere atender?		
¿Se justifica la cobertura con el problema público que se quiere atender?		

¹⁵ Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, de Sedesol, visto en http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2014/rop_apoyo_alimentario.pdf

¹⁶ Este ejemplo ha sido modificado tomando en consideración las "Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio 2013" visto en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288949&fecha=26/02/2013



6. Población objetivo

La población objetivo es la descripción a detalle de las características (demográficas, sociales, económicas, entre otras relevantes para el programa) del sector de la población a atender, y al que van dirigidos los beneficios que se entregarán, sean en especie o económicos. La población objetivo debe describir al segmento que presenta el problema público que se quiere atender, y por lo tanto la definición de la población objetivo tiene estrecha relación con los problemas identificados. En ese sentido por “población”, no se entiende únicamente a los habitantes o a las personas, también se puede tratar de organizaciones, personas físicas, morales, agrupaciones, u otras instancias de gobierno o públicas. En pocas palabras, es la descripción de los destinatarios de los beneficios que se pretende otorgar, o los beneficiarios potenciales.



Ejemplo sobre población objetivo¹⁷

Población objetivo

La población objetivo del programa son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y/o salud que no son atendidos por el Programa Oportunidades, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos en las presentes Reglas de Operación.

Para efectos de estas reglas de operación se utilizarán de manera indistinta los términos hogar y familia.



Preguntas clave

	Sí	No
¿Se define la población objetivo de manera clara y sus características?		
¿Se puede cuantificar la magnitud con la información presentada?		



7. Características de los beneficios

Se sugiere que el apartado de Características de los beneficios describa los atributos que tendrán los apoyos (económicos o en especie), servicios u obras de infraestructura. Para eso se propone agotar la descripción en tres segmentos de información: 1) donde se describan los tipos o modalidades de beneficios o apoyos, 2) otro donde se establezcan las cantidades (montos) y rangos de los beneficios o apoyos a entregar, y 3) un último elemento donde se describa la temporalidad en la que se entregarán los beneficios.

Tipos o modalidades de beneficios o apoyos. Es la descripción de los beneficios que se otorgarán, indicando su cantidad económica o en especie, y según la modalidad que se entregará. Es posible que un mismo programe entregar varios tipos o modalidades de beneficios, por ejemplo, apoyos económicos y además capacitación técnica. Los tipos o modalidades de los beneficios describen la oferta institucional que el programa pone a disposición de la población a la que se desea atender, y en teoría mantiene una relación fundamental con las soluciones que el programa supone para tender el problema público. Los tipos o modalidades pueden ser diversos: en un mismo programa se

¹⁷ "Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio 2013" visto en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288949&fecha=26/02/2013

pueden entregar varias modalidades de apoyos económicos y de servicios (como capacitaciones, asistencias técnicas u otros). Es importante establecer en qué casos aplican cada una de las modalidades.

Cantidades (montos) y rangos de beneficios o apoyos. Son las especificaciones de las cantidades mínima y máxima que es posible obtener por los beneficiarios, ya sea del beneficio económico, en especie, en unidades de servicios o en obras, así como la frecuencia que se contempla para su entrega. En caso de que se contemplen rangos para la entrega de los beneficios, conviene señalar qué criterios se emplearán para determinar la asignación de una cantidad específica del beneficio, así como la instancia responsable de determinar la asignación de los beneficios.



Ejemplo para características de los apoyos o entregables¹⁸

Características de los apoyos del programa

Apoyo Alimentario

El programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición.

Adicionalmente, el programa otorga un apoyo monetario mensual llamado Apoyo Alimentario Complementario, el cual tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.

Apoyo Infantil

Adicionalmente las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años reciben bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niño o niña en este rango de edad para fortalecer su desarrollo.

Apoyo Especial para el Tránsito al Programa Oportunidades

Las familias beneficiarias que transiten al Programa Oportunidades recibirán un apoyo monetario, en el periodo de transición, denominado “Apoyo Especial para el Tránsito a Oportunidades”, con el propósito de proteger su economía.

Monto de los apoyos monetarios

Apoyos monetarios directos

Los apoyos monetarios directos se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del programa.

Los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias varían conforme al número de integrantes de 0 a 9 años registrados en el hogar.

El monto mensual de todos los apoyos monetarios, se actualizará semestralmente, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y con base en la variación acumulada a partir de junio de 2011, de los índices asociados a las Líneas de Bienestar Mínimo (rural y urbano), publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). El índice debe considerar el promedio aritmético de las Líneas de Bienestar Rural y Urbano. Dicha actualización se presentará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para su conocimiento.

Cuando la variación acumulada de la actualización resulte negativa, el monto del apoyo monetario correspondiente se mantendrá en el mismo nivel que el semestre inmediato anterior.

El monto mensual de los apoyos monetarios se difunde a la población beneficiaria y se publica en las páginas electrónicas institucionales www.oportunidades.gob.mx y www.sedesol.gob.mx

¹⁸ Ibíd.

Los montos de los apoyos vigentes en el segundo semestre del 2012 son:

Monto mensual de apoyos julio-diciembre 2012	
Alimentario	\$310.00 por familia
Alimentario complementario	\$130.00 por familia
Infantil	\$115.00 por cada niño o niña

La familia podrá recibir hasta 3 apoyos por concepto del Apoyo Infantil.

Debido a los plazos en los que el Coneval publica las Líneas de Bienestar Mínimo, la actualización semestral del monto de los apoyos se aplicará como máximo en dos bimestres posteriores, integrando en su caso, los apoyos retroactivos correspondientes.

El Apoyo Especial para el Tránsito a Oportunidades se entregará por dos bimestres, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del programa, en función de la disponibilidad presupuestal del Programa de Apoyo Alimentario.

El monto mensual de este apoyo será equivalente al monto del Apoyo Alimentario más el Apoyo Alimentario Complementario vigentes, y en ningún caso podrá ser mayor.

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se describen los tipos o modalidades de los beneficios o apoyos a entregar?		
¿Se describen las cantidades mínimas y máximos que puede obtener cada beneficiario?		
¿Están cuantificados los apoyos, ya sea en efectivo o en especie?		
¿Se señala una frecuencia para la entrega del beneficio según las modalidades?		
¿Describe la oferta institucional lo que supone la solución del programa para atender el problema?		

Temporalidad. Se refiere al tiempo por el cual el beneficiario puede recibir los beneficios o apoyos del programa, así como los procesos por el cual el programa asegura que el beneficiario cumple todavía con los criterios de selección. Este aspecto es relevante, porque refleja el ciclo de la intervención que el programa pretende mantener; en muchos casos la temporalidad está restringida a la vigencia del presupuesto, y en otros casos conviene incorporar a los beneficiarios por un periodo mayor, para atender efectivamente el problema público que se quiere atacar.

Ejemplo para sección sobre temporalidad ¹⁹

Temporalidad

Las familias beneficiarias permanecerán en el programa mientras mantengan su condición de elegibilidad, la cual se podrá corroborar a través de la evaluación de sus condiciones socioeconómicas y demográficas, conforme con la metodología de focalización establecida en estas Reglas de Operación.

Las familias podrán ser transferidas a Oportunidades, cuando exista disponibilidad presupuestal y se cuente con acceso y capacidad de atención a los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación.

¹⁹ "Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio 2013" visto en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288949&fecha=26/02/2013.

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se mencionan los periodos de tiempo por el cual el beneficiario puede recibir el apoyo?		
¿Algún mecanismo para saber si todavía cumple con las características de elegibilidad?		



8. Beneficiarios

En el apartado de Beneficiarios se describen dos elementos: los criterios de elegibilidad y los requisitos para obtener los beneficios, y por lo tanto convertirse en beneficiarios; y, los derechos y obligaciones que se adquieren al obtener la condición de beneficiario.

Criterios de elegibilidad y requisitos. Son las condiciones y las restricciones para elegir el tipo y cantidad de los beneficios que la población podrá recibir. Es recomendable establecer qué autoridad es competente para determinar esa selección. Es posible que los recursos disponibles no sean suficientes para atender a toda la población que cumpla con los criterios de elegibilidad; en esos casos es recomendable aclarar si se aplicará algún criterio de prelación para asignar los beneficios, así como indicar qué instancia es la responsable de realizar dicha prelación. Conviene que para cada criterio, ya sea de elegibilidad o de prelación si es el caso, se identifique el requisito con el que se deberá acreditar el cumplimiento de dicho criterio, pudiendo este requisito ser un documento probatorio que el solicitante aporte, o bien que se generen cuando el solicitante presenta su solicitud. En ese sentido, es importante considerar en la definición de los documentos probatorios las condiciones específicas de la población objetivo que el programa quiere atender, con la finalidad de que se ofrezcan alternativas diversas que no restrinjan indebidamente la inscripción en el programa. Cuando no existan criterios de prelación para priorizar la entrega o asignación de los beneficios, conviene establecer que se asignarán en orden cronológico conforme al momento de registro, y hasta agotar la disponibilidad presupuestal.

Ejemplos para criterios de elegibilidad y requisitos ²⁰

Criterios	Requisitos
Se deberá cumplir lo siguiente	

²⁰ Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores 2013, publicadas el 26 de febrero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

<p>1. Tener 65 años en adelante</p>	<p>Entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los documentos siguientes:</p> <p>a) En localidades incorporadas al esquema de inclusión financiera, únicamente serán válidos los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Credencial para votar vigente • Pasaporte vigente • Cédula profesional • Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) <p>b) En localidades no incorporadas al esquema de inclusión financiera, además se podrán presentar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cartilla del Servicio Militar Nacional • Formas migratorias • Cédula de Identidad Ciudadana <p>1.2 Para acreditar su edad:</p> <p>Entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clave Única de Registro de Población (CURP) • Acta de Nacimiento <p>En caso de no contar con Acta de Nacimiento o CURP, se podrá acreditar su edad al entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Credencial para votar vigente • Cartilla del Servicio Militar Nacional • Pasaporte vigente • Formas Migratorias • Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) • Cédula de Identidad Ciudadana <p>1.3 Para acreditar su residencia:</p> <p>Entregar copia y presentar original para cotejo de alguno de los siguientes documentos:</p> <p>Recibo de pago de servicios con antigüedad no mayor a tres meses (energía eléctrica, agua teléfono, impuesto predial).</p> <p>Nota importante: En localidades de hasta 10,000 habitantes no incluidas en el esquema de inclusión financiera, los solicitantes podrán presentar constancia de identidad, edad y residencia con fotografía, expedida por autoridad municipal.</p>
<p>3. No recibir ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo.</p>	<p>3.1 Para determinar si los o las solicitantes cumplen los criterios de elegibilidad, será necesario que la persona adulta mayor o un informante otorgue los datos necesarios para el llenado del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS) y el Cuestionario Complementario (CC), Anexo 3.</p> <p>La información proporcionada por el o la solicitante será verificada por la DGGPB y la URP conforme a lo establecido en el numeral 4.2.4 de las presentes reglas.</p> <p>En caso de que la o el solicitante cuente con una jubilación o pensión de tipo contributivo, no será incorporado al padrón activo de beneficiarios.</p>

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se muestran de manera clara los criterios de selección o de elegibilidad de los beneficiarios?		
¿Se se señalan para cada criterio de selección los requisitos que deben satisfacer los beneficiarios para acreditarlos?		
¿Estos criterios se alinean con las características de la población objetivo?		

Derechos y obligaciones. Se detallan los derechos y las obligaciones que los beneficiarios y los que entregan los apoyos contraen en todo el proceso del programa. Así como el mecanismo de salida y entrada de los mismos. Conviene precisar los mecanismos que el programa contempla para garantizar que los derechos y obligaciones se cumplan, así como las instancias ante las que los beneficiarios pueden exigir el cumplimiento de esos derechos y obligaciones. En ese sentido, es recomendable contar con un mecanismo para la atención de quejas y denuncias.

Por otro lado, es recomendable que el programa cuente con los mecanismos para garantizar que los beneficiarios conozcan esos derechos y obligaciones.

Ejemplo sobre derechos y obligaciones ²¹

Derechos y obligaciones de las personas beneficiarias

Todas las personas tienen derecho a recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad y equitativo, sin discriminación alguna.

Asimismo, todas las personas tienen derecho a recibir información de manera clara y oportuna sobre la realización de trámites, requisitos y otras disposiciones para participar en el programa.

Las personas beneficiarias en esta modalidad tienen los siguientes derechos y obligaciones:

Derechos:

1. Recibir información clara y oportuna por parte de las personas responsables de las estancias

Infantiles afiliadas a la red respecto a las reglas, servicios, horarios y capacidades del personal de la estancia infantil, mediante el reglamento interno de la estancia infantil.

2. Contar mensualmente con un documento expedido por la persona responsable de la estancia infantil a la que asistan sus hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado, en el que se especifique el monto mensual de apoyo otorgado por el gobierno federal, así como la cuota de corresponsabilidad que la persona beneficiaria debe entregar a la persona responsable de la estancia infantil.

(...)

Obligaciones:

1. Conocer y firmar de conocimiento el reglamento interno de la estancia infantil y cumplir con las Reglas establecidas en éste sobre horarios, alimentos e higiene, u otras que se consideren necesarias para el adecuado cuidado y atención de las(os) niñas(os), siempre que éste se encuentre alineado a lo establecido en las presentes reglas de operación y sus anexos.

2. Entregar a la persona responsable de la estancia infantil a la que asistan sus hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado, los siguientes documentos e información: (...)

²¹ Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2013^o, visto en http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_estancias_infantiles.pdf

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se señalan las obligaciones y compromisos de los beneficiarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se señalan las obligaciones y compromisos de las instancias responsables del programa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Existen sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte de los beneficiarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Existen mecanismos para proteger los derechos de los beneficiarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



9. Procesos de operación o instrumentación

Aquí se describen cronológicamente las fases, actividades, procedimientos y los trámites por medio de los cuales los posibles beneficiarios pueden obtener los apoyos desde su solicitud hasta su recepción, conclusión y evaluación. Es recomendable incluir en este apartado los aspectos que permitan el desahogo de los diferentes procesos, de selección, verificación, conclusión, entre otros. La información mínima para la descripción de los procesos es la siguiente:

1. Plazos y duraciones temporales para la realización de las actividades, convocatorias, dictámenes, entre otros.
2. Formatos y documentos que se deberán emplear en la realización de las actividades previstas en el proceso.
3. Lugares, domicilios y ubicación de las oficinas o sitios donde se deberán realizar cada una de las gestiones.
4. Instancias responsables del desahogo de cada una de las fases, actividades y procedimientos contemplados en las ROP.

En cualquier caso, es conveniente indicar en las ROP los medios de difusión (página de internet, atención telefónica o domicilio y contacto) en los que es posible consultar la calendarización de los procesos del programa.

Es conveniente que se establezcan en las ROP las actividades de difusión que se deberán realizar para garantizar que la población destinataria conozca con oportunidad los requisitos para solicitar la obtención de los beneficios. Algunos procesos se pueden describir además con flujogramas, rutas críticas o diagramas de Gantt en la sección de Anexos de las ROP. Conviene no perder de vista la armonía que debe guardar este apartado con el de Responsables y atribuciones legales.

Ejemplo sobre proceso de selección²²

Proceso de Selección

La incorporación de familias se realiza de acuerdo a las estrategias y procedimientos establecidos en sus lineamientos y documentos operativos, que se encuentran publicados en la página de Internet http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_de_operacion y <http://www.normateca.sedesol>.

²² En estas Reglas de Operación de ejemplo, el apartado que hemos denominado "Proceso de Selección" ahí se nombra como "Procedimientos de incorporación".

El resultado de la incorporación se notifica a las familias conforme a lo siguiente:

- a) El personal del programa realiza la sesión de orientación en la que explicará sus principales características, así como los mecanismos para la recepción de los apoyos.

En caso de que alguna persona manifieste su inconformidad sobre la elegibilidad de alguna familia, se le orientará para que realice su denuncia o queja mediante las instancias correspondientes, de acuerdo al numeral 12 de estas reglas.

- b) La titular acredita su identidad ante el personal del programa presentando original para cotejo y entregando copia fotostática de alguno de los siguientes documentos públicos (...)

- c) El personal del programa confirma con la titular la incorporación de su familia y verifica, en su caso, si procede cambio de titular conforme a los siguientes casos:

- Por no residir en el hogar.
- Por fallecimiento.
- Discapacidad física y/o mental.
- Imposibilidad para cumplir con los compromisos de la titularidad, (estudio, trabajo, etc.).

Selección errónea de la titular.

Confirmada la incorporación, con la finalidad de acreditar su edad y datos personales, se le solicita copia fotostática y original para cotejo de su acta de nacimiento, CURP o documento migratorio.

- d) Se entrega a la titular la documentación que hace constar su incorporación. Finalmente se le informa sobre el uso y cuidado del medio que se le entregará para la recepción de los apoyos monetarios.

- e) Se solicita a la titular presentar original y entregar copia fotostática del acta de nacimiento y/o CURP o documento migratorio de cada uno de los integrantes del hogar, pudiendo entregarlas en el mismo evento.

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se mencionan los trámites que el beneficiario debe realizar y las acreditaciones para comprobar los requisitos del programa?		
¿Se señalan los medios para que la instancia responsable compruebe la personalidad, domicilio y demás características del beneficiario?		
¿Se describe a detalle el proceso de selección y los procedimientos para ingresar al programa?		

Responsables y atribuciones legales. En este apartado se deben señalar los actores internos y externos, dependencias municipales, estatales y federales, y aquellas organizaciones que participan de forma directa e indirecta en los procesos del programa.

Es importante señalar específicamente a la dependencia o entidad ejecutora del programa, procurando que se identifique a la unidad administrativa o área concreta que es responsable de su gestión y operación. En caso de que el programa cuente con alguna instancia normativa o resolutoria, es preciso especificarlo en este apartado. Se reco-

mienda que todos los actores involucrados en la operación queden claramente identificados así como las funciones que desempeñan dentro de los procesos del programa. Se recomienda clarificar si el programa cuenta con algún esquema de coordinación interinstitucional²³ o intergubernamental²⁴ para la gestión de algunos de sus procesos.

Es importante resaltar que se debe justificar legalmente la participación de todos los responsables en la operación del programa, con la finalidad de dotar de certeza jurídica a las diferentes fases de ejecución. Asimismo debe de clarificarse cuáles son las atribuciones legales que tendrán los diferentes actores sobre la operación del programa.



Ejemplo de responsables y atribuciones legales ²⁵

La Conafor tendrá las facultades siguientes:

- I. Determinar la distribución y reasignación presupuestal de los apoyos de acuerdo con las metas y conforme a la disponibilidad presupuestal para cada ejercicio fiscal;
- II. Realizar la interpretación para efectos administrativos y resolver lo no previsto en estas reglas, por conducto de las unidades administrativas de la Conafor, las cuales contarán con el apoyo de la Unidad de Asuntos Jurídicos cuando así se requiera;
- III. Determinar las áreas elegibles y prioritarias para cada concepto o modalidad de apoyo y su publicación en la página de internet de la Conafor

(...)

Los gerentes estatales tendrán facultades para firmar los predictámenes y dictámenes de factibilidad y los convenios de concertación; dar seguimiento al programa; realizar las notificaciones y requerimientos que se deriven de la aplicación de estas reglas; recibir y firmar los finiquitos en el ámbito territorial de su competencia.

(...)

Las gerencias responsables de diseñar la operación de los componentes, conceptos y modalidades de apoyo aquí establecidas, deberán:

- 1) Capacitar al personal operativo de las gerencias estatales para que apliquen correctamente los criterios técnicos, términos de referencia, formatos de verificación física de las obras o proyectos y formatos de evaluación de informes finales correspondientes a cada concepto de apoyo; así como las demás disposiciones establecidas en las presentes reglas.
- 2) Determinar criterios técnicos, formatos e instrumentos de evaluación técnica para la calificación de los informes finales, así como para la realización de visitas de seguimiento por parte del personal de la gerencia estatal; mismos que serán la evidencia documental de la conclusión de las actividades y el instrumento mediante el cual se autorizarán los pagos correspondientes; de manera que sea posible medir el grado de cumplimiento de los proyectos asesorados, así como garantizar una correlación directa entre los recursos erogados y el cumplimiento de las metas institucionales.

²³ Por coordinación interinstitucional, se entiende a aquellos esquemas de colaboración entre dependencias o entidades que corresponden al mismo ámbito de gobierno (federal, estatal o municipal)

²⁴ Por coordinación intergubernamental, se entiende a aquellos esquemas de en los dependencias o entidades de diferente ámbito de gobierno (federal, estatal o municipal) participan de forma conjunta en alguna de las acciones del programa.

²⁵ Reglas de Operación para el Programa Nacional Forestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2013.

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se identifican las instituciones que participarán en la operación del programa?		
¿Se justifica su participación legalmente?		
¿Se señalan las atribuciones legales que tienen los actores en la operación?		

SECCIÓN III. MECANISMOS DE VERIFICACIÓN DE RESULTADOS Y TRANSPARENCIA



10. Matriz de Indicadores para Resultados

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del DPEEJ 2015, en las ROP se debe incluir una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).²⁶ La MIR es un instrumento de planificación, gestión y evaluación de proyectos e intervenciones públicas, que resume eficiente y armónica los objetivos que un programa pretende lograr, así como los indicadores con los que se propone el logro de esos objetivos. La MIR forma parte de la metodología de planificación mejor conocida como Enfoque de Marco Lógico (Logical Framework Approach). El instrumento consiste en una matriz de doble entrada, en una de las cuales contiene cuatro niveles de desempeño (fin, propósito, componentes y actividades), y cuya cadena vertical de causalidades refleja la hipótesis de intervención del programa; y en otra, contempla los elementos de medición que se proponen (resúmenes narrativos u objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos). La MIR es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas.

En caso de que el programa no cuente con una MIR, se recomienda contemplar indicadores de gestión y resultados, pues son la base para el seguimiento y posterior evaluación de un programa, dado permiten conocer el avance y cumplimiento de las metas físicas previstas. Una idea clave para definir los indicadores de gestión del programa es considerar las diferentes modalidades o tipos de beneficios que entrega, así como las actividades previstas en las ROP; en ese sentido, algunos indicadores de gestión podrían relacionarse con el cumplimiento de los plazos en el desahogo de los procesos, o bien con el costo unitario por apoyo o beneficio entregado, considerando las inversiones que el programa tiene que realizar en gasto corriente para garantizar la entrega de cada unidad del beneficio.

Además es deseable que se definan algunos indicadores de resultados que permitan conocer lo que se está logrando en términos de la población objetivo. Los indicadores de resultados planteados deben tener correspondencia con los objetivos del programa, y por lo tanto con los problemas públicos que el programa se plantea atender.

²⁶ Para una mayor referencia de cómo elaborar una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), se propone consultar las siguientes guías de elaboración de la MIR: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf> y http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

Al plantearse los indicadores, ya sea en una MIR o bien de forma independiente como indicadores de gestión o de resultados, conviene tener presente los atributos mínimos que deben contemplar, como: nombre del indicador, descripción del indicador, método de cálculo, unidad de medida y frecuencia de medición. Para la definición técnica de los indicadores se sugiere consultar guías metodológicas ya publicadas por instancias nacionales o internacionales.²⁷

Elementos para la elaboración de una MIR²⁸

Matriz de Indicadores para Resultados

Elaboración de la MIR

¿Cuál es su objetivo?

- Sintetizar en un diagrama muy sencillo y homogéneo, la alternativa de solución seleccionada, lo que permite darle sentido a la intervención gubernamental.
- Establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios.
- Definir los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

¿En qué consiste?

En establecer y estructurar el problema central, ordenar los medios y fines del árbol de objetivos, de un programa.

- Generar indicadores para medir sus resultados.
- Definir los medios que permitirán verificar esos resultados.
- Describir los riesgos que podrían afectar la ejecución del mismo o las condiciones externas necesarias para el éxito del programa.

Figura 1

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Filas:

Fin: Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (objetivo de la dependencia, del sector o del PND).

Propósito: Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.

²⁷ Una sugerencia es: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México, DF: CONEVAL, 2013. Disponible en http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20Oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

²⁸ "Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados", visto en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

Componentes: Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.

Actividades: Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.

Columnas:

Resumen narrativo u objetivos: En la primera columna se registran los objetivos por cada nivel de la matriz. El resumen narrativo u objetivos pueden ser usados de manera indistinta.

Indicadores: En la segunda columna se registran los indicadores, que son un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.

Medios de verificación: En la tercera columna, se registran las fuentes de información para el cálculo de los indicadores. Dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada.

Supuestos: En la cuarta columna se registran los supuestos, que son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.



Ejemplo sobre indicadores cuando no se cuenta con una MIR ²⁹

Indicadores

Los indicadores de propósito y componente de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa, se presentan en el Anexo IV de estas Reglas de Operación. La información correspondiente a estos indicadores será reportada por la Coordinación Nacional a la Dirección General de Seguimiento para la integración de los informes correspondientes.

La totalidad de los indicadores de la MIR se encuentran disponibles para su consulta en la siguiente liga: <http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/index.php>

Anexo IV: Indicadores de resultados del Programa de Apoyo Alimentario

La información de la columna “Frecuencia de medición” se refiere al periodo de tiempo en el que se calcula el indicador y no al momento en que la información sobre los avances del mismo puede ser consultada por los usuarios, de acuerdo con lo que se establece en la ficha técnica correspondiente a cada indicador reportada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

APOYOS MONETARIOS EMITIDOS.

Nombre del indicador	Fórmula	Unidad de Medida	Frecuencia de medición
Porcentaje de familias beneficiarias a las que se les emitió el apoyo monetario para alimentación	(Número de familias beneficiarias a las que se les transfirió el apoyo monetario para alimentación / Total de familias beneficiarias en el padrón activo)*100	Porcentaje	Trimestral

ACTIVIDAD

Nombre del indicador	Fórmula	Unidad de medida	Frecuencia de medición
----------------------	---------	------------------	------------------------

²⁹ “Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio 2013” visto en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288949&fecha=26/02/2013.

Número de familias beneficiadas	Número de familias beneficiadas	Familias	Bimestral
Cobertura de la población objetivo	(Número de familias beneficiarias del Programa / Número de familias establecidas como meta anual al inicio del ejercicio fiscal) x 100	Porcentaje	Trimestral

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se incluye una Matriz de Indicadores para Resultados?		
¿Se señalan indicadores para los niveles de actividades y componentes contempladas en la MIR, o en su caso indicadores de gestión o desempeño del programa?		
¿Se señalan indicadores para los niveles de propósito y fin contemplados en la MIR, o en su caso indicadores de resultados del programa?		
¿Se definen atributos técnicos mínimos para la comprensión de los indicadores?		
¿Los indicadores presentados mantienen una relación con los objetivos planteados por el programa?		



11. Evaluación

Con la finalidad de establecer las bases técnicas para la realización de ejercicios de evaluación, y con la colaboración del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas (Consejo EVALÚA Jalisco), se publicaron los Lineamientos Generales de Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco,³⁰ cuya finalidad es establecer los criterios para la conceptualización y seguimiento de investigaciones evaluativas, además de un procedimiento para definir compromisos de mejora derivados de evaluaciones. Para modelar la estrategia de evaluación de programas públicos, en este instrumento se cubren aspectos como la definición de los objetos de estudio susceptibles de ser evaluados, los tipos y alcances de las evaluaciones a realizar, los actores institucionales de los procesos evaluativos, y las medidas que se habrán de tomar para procurar la difusión y transparencia de los procesos evaluativos y sus resultados.

Además de la vinculación con los Lineamientos señalados en el párrafo anterior, en este apartado se propone incluir las actividades de monitoreo que el programa plantea realizar, con la finalidad de garantizar que su implementación se ajuste a las previsiones y planeación contempladas. Se proponen dos contenidos principales: una agenda de evaluación, y la definición de las instancias responsables de la coordinación de las evaluaciones.

Agenda de evaluación. Es deseable que el programa cuente con una agenda de evaluación que permita retroalimentar el diseño de la intervención y mejorar su gestión; se trata de un programa de actividades de evaluación de corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, conviene que el programa contemple actividades de evaluación interna y externa; la evaluación interna se refiere a las actividades de seguimiento y valoración que se realizan por parte de los gestores el programa; y la evaluación externa, se refiere a la investigación especializada que realizan agentes ajenos al programa.

Instancia encargada de coordinar la evaluación. Además, es recomendable que en las ROP se señale específi-

30 Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", 03 de junio de 2014. http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/lineamientos_generales_para_mye.pdf

camente qué instancia es la encargada de coordinar los procesos de evaluación, así como el presupuesto que se destinará a la realización de la evaluación externa del programa. Es recomendable que en las ROP se señale qué instancias participan en la implementación de las mejoras que se deriven de las evaluaciones, así como los mecanismos que se emplearán para determinar qué mejoras son pertinentes de realizarse.

El apartado debe mencionar los mecanismos para el seguimiento del programa y las características de las evaluaciones que pretende realizar. También se describen las herramientas y mecanismos para incorporar la retroalimentación de los implicados en el programa.

Ejemplo sobre evaluación

Sobre la evaluación

Durante el ejercicio anual de las presentes reglas de operación, se deberá realizar una evaluación externa con cargo al presupuesto asignado al programa que considere que:

Para financiar la evaluación externa al programa sujeto a estas reglas de operación que ejerce presupuesto estatal se podrá disponer de hasta 2% del presupuesto total anual asignado.

El monto se fijará conforme al tipo de evaluación y de trabajo de investigación que se definan en los términos de referencia correspondientes de acuerdo con el procedimiento contemplado en el Programa Anual de Evaluación (PAE) Jalisco 2015 y en atención a los Lineamientos Generales de Monitoreo y Evaluación de Programas Públicos del Gobierno de Jalisco.

Las actividades de evaluación serán coordinadas por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, a través de la Dirección General de Monitoreo y Seguimiento en su carácter de Unidad de Evaluación del Gobierno de Jalisco, de conformidad con el artículo 89, fracción II del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios, en colaboración con la instancia que funja como Unidad Interna de Evaluación la dependencia o entidad ejecutora del programa.

Las actividades específicas de las evaluaciones contempladas en el PAE Jalisco 2015 serán aplicables al programa público a que refieren estas reglas de operación y serán coordinadas al interior de la dependencia o entidad ejecutora del programa por la [NOMBRE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA QUE TENGAN LAS FUNCIONES DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN] de la [NOMBRE DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD], que fungirá como Unidad Interna de Evaluación.

En general se deberá observar lo dispuesto en los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos (LGMEPP), emitidos por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y publicados en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 03 de junio de 2014.

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se identifican mecanismos para el seguimiento de los resultados del programa?		
¿Se señala la agenda de evaluación que se deberá realizar durante la vigencia de las ROP?		
¿Se señalan mecanismos para la evaluación del programa por tipo y periodo de aplicación?		
¿Se señalan las instancias responsables que participan en los procesos de evaluación?		



12. Transparencia, difusión y rendición de cuentas

Por transparencia en este caso se entiende a las medidas que el programa adopta para la publicación de información relacionada con la gestión del programa. Y por difusión, a las acciones de socialización del programa con la finalidad de que los posibles beneficiarios conozcan el programa, y tengan la oportunidad de solicitar los beneficios.

Se recomienda que en el apartado de transparencia se contemplen las medidas para la publicación de información relacionada con la asignación de los beneficios, el avance en el ejercicio del gasto público, el avance en el cumplimiento de metas, el avance en los indicadores de gestión y desempeño, y la información derivada de las evaluaciones realizadas al programa, con apego a las disposiciones que contempla la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Se recomienda que en el apartado de difusión se señalen los canales de comunicación para darlo a conocer a la ciudadanía, así como las medidas que adopta para que la difusión sea imparcial, oportuna y de forma culturalmente pertinente para el público al que va dirigida la información. En ese apartado conviene señalar que los formatos, documentos oficiales del programa y la comunicación social que se utilice, deben contemplar la leyenda o el aviso de imparcialidad e independencia partidista, además de los mecanismos de atención de quejas y denuncias respecto de la operación del programa.

Ejemplo sobre transparencia ³¹

Transparencia

Estas reglas de operación, además de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, estarán disponibles para la población en las delegaciones, así como en la página electrónica de la Sedesol y el DIF Nacional: <http://normateca.sedesol.gob.mx> y www.dif.gob.mx.

Las delegaciones, en coordinación con la Unidad Responsable del Programa y el DIF Nacional, serán las encargadas de realizar la promoción y difusión del programa, informando las acciones institucionales a realizar y las comunidades beneficiadas.

Para conocer los servicios que ofrece este programa así como los demás que están a cargo de la Sedesol, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades del sector, se puede acceder a la página electrónica www.sedesol.gob.mx, sección “Enlaces Destacados” y consultar la “Guía Interactiva de Servicios a la Ciudadanía”, en donde además se describen los procedimientos y los trámites para solicitar los apoyos.

Conforme con la Ley General de Desarrollo Social, así como al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, la publicidad y la información relativa a este programa deberá identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales e incluir la siguiente leyenda “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos a los del desarrollo social”.

Difusión

Con el propósito de dar a conocer el objetivo de las acciones de contraloría social a las personas beneficiarias del Programa en sus tres modalidades, se realizarán reuniones informativas. La unidad responsable

31 “Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2013”, visto en http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_estancias_infantiles.pdf

del programa diseñará y elaborará material impreso (carteles y/o folletos) referente a las acciones de contraloría social mismo que se proporcionará a las personas beneficiarias del programa.

Dicho material deberá contener un lenguaje ciudadano claro y contenido didáctico que incite la atención y comprensión de las personas beneficiarias.

Quejas y denuncias¹

Las quejas y denuncias vinculadas a la operación del programa son atendidas por la coordinación, en los términos de las disposiciones jurídicas, administrativas y reglamentarias aplicables a cada caso.

La coordinación en apego a los lineamientos y criterios que determine la SFP, desplegará acciones tendientes a garantizar la atención oportuna y eficiente de las quejas, denuncias, inconformidades, peticiones o sugerencias que presenten las familias beneficiarias y la ciudadanía en general.

Preguntas clave

	Sí	No
¿Se identifican lineamientos para transparentar los procesos y resultados del programa?		
¿Se señalan mecanismos (leyendas, avisos, etc.) para asegurar que el programa sea en beneficio de sus objetivos sin fines partidistas o de lucro?		
¿Se identifican medios y procedimientos para la difusión del programa a la ciudadanía y beneficiarios?		
¿Se menciona los instrumentos para la recopilación de quejas y sugerencias y su incorporación al proceso del programa?		

Padrón de beneficiarios. Un aspecto clave de la transparencia de los programas que entreguen beneficios es la elaboración y publicación de un padrón de beneficiarios. En ese apartado se propone señalar los criterios para la integración del padrón de beneficiarios y que se especifique el portal web en donde se pueda consultar, la instancia responsable de integrar el padrón, y su periodo y mecánica de actualización.

Con relación al padrón de beneficiarios, se recomienda informar a los posibles participantes las medidas de seguridad que se emplearán para garantizar la protección de su información confidencial, así como el hecho de que en caso de recibir los beneficios que el programa otorga, se deberá divulgar que son beneficiarios en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.



Ejemplo sobre padrón de beneficiarios

Padrón de beneficiarios³²

El listado de todos los beneficiarios de los apoyos de este programa se pueden consultar en el portal web www.padrondebeneiciarios.gob.mx, donde la información se actualiza mensualmente por la instancia ejecutora del programa.

Cabe mencionar que con excepción del nombre, los datos personales de ubicación y otros, se omiten por protección y en su lugar se incluyen las AGEB que INEGI proporciona.

Toda la información del padrón se recabó por los formatos de inscripción de los beneficiarios que se incluye en los Anexos de estas Reglas de Operación.



Preguntas clave

	Sí	No
¿Se muestran las características y el medio para la visualización del padrón de beneficiarios?		
¿Se menciona el método para su actualización del padrón y el mecanismo de salvaguarda de los datos personales de los beneficiarios?		

13. Anexos

Finalmente en el apartado de anexos se recomienda adjuntar todos los documentos que den soporte o se mencionen en el documento general de reglas de operación, y los que se considere necesario por los responsables del programa, por ejemplo: glosarios, mapas, flujograma, tablas, diagramas, formatos, fichas, fotografías del apoyo en especie, oficios, normas, manuales, términos de referencia, etc.



Preguntas claves

	Sí	No
¿Se adjuntan anexos que soporten la información del documento general de reglas de operación?		
¿Los anexos se encuentran actualizados y se mencionan los medios para consultarlos además de las reglas de operación?		

³² Elaboración propia del ejemplo.

GLOSARIO

Beneficiarios: La población que recibe los beneficios (apoyos económicos, en especie, subsidios, etc.) del programa. Pueden ser directos o indirectos en función de la cobertura, focalización y oferta de los productos del programa.

Cobertura: Es la razón existente entre la cantidad de personas atendidas y el tamaño de la población objetivo:

$$\text{Cobertura} = \left(\frac{\text{Cantidad de personas atendidas}}{\text{Tamaño de la población objetivo}} \right) * 100$$

Cobertura geográfica: es el alcance territorial del programa, en el que se definen las demarcaciones que serán objeto de la intervención; pueden ser un conjunto de municipios, zonas, localidades, etc. La cobertura geográfica tiene relación con la población objetivo.

Coordinación intergubernamental: se entiende a aquellos esquemas de en los dependencias o entidades de diferente ámbito de gobierno (federal, estatal o municipal) participan de forma conjunta en alguna de las acciones del programa.

Coordinación interinstitucional: se entiende a aquellos esquemas de colaboración entre dependencias o entidades que corresponden al mismo ámbito de gobierno (federal, estatal o municipal).

Diagnóstico: Es la instancia en que se estudian los problemas, necesidades y características de la población y su contexto. Un programa sin un diagnóstico adecuado corre el serio peligro de no generar impacto alguno. Tiene dos funciones básicas: descriptiva, que caracteriza el problema y cuantifica su magnitud y distribución en la población afectada; y explicativa, que determina qué y cuántos bienes y/o productos es necesario entregar para solucionar total o parcialmente el problema central (o alcanzar el objetivo general).

Estrategia: Principios y rutas fundamentales que orientarán el camino a seguir por las grandes líneas de acción contenidas en las políticas públicas estatales para alcanzar los propósitos, objetivos y metas planteados en el corto, mediano y largo plazos.

Evaluación: Conjunto de actividades encaminadas a valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de los proyectos y programas emanados del Plan Estatal de Desarrollo, así como el funcionamiento del propio Sistema Estatal de Desarrollo. Tiene como finalidad reorientar y mejorar la intervención del Estado y para incrementar la eficacia y eficiencia de los recursos empleados para alcanzar los objetivos previstos.

Focalización: Criterios que permiten identificar a la población objetivo para que sean ellos (y no otros) los que reciban los beneficios del programa. Requiere conocer características relevantes en función de los objetivos de impacto perseguidos, para que el proyecto se adecue a sus necesidades específicas. Focalizar, entonces, implica generar una oferta de productos (bienes y/o servicios) orientada a la población objetivo.

Impacto: Es la magnitud cuantitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos (bienes o servicios) a la misma. Se mide comparando la situación inicial (LB), con una situación posterior (LC), eliminando la incidencia de factores externos.

Indicador: Es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas estableci-

das), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados. Los indicadores de desempeño pueden ser indicadores estratégicos (referidos a los efectos, resultados e impactos del programa) o indicadores de gestión (insumos, actividades y productos del programa).

Insumos: Son los recursos de todo tipo (humanos, materiales, equipos y servicios) que se utilizan en el proyecto, los que pueden ser definidos en unidades físicas (cantidad y calificación del personal, metros cuadrados y calidad de la infraestructura, etc.) y son traducidos en unidades monetarias (costos del proyecto).

Línea base: Son los valores que alcanzan los indicadores de la "variable problema" al momento de su identificación en el diseño del programa.

Metas: Son estimaciones cuantitativas independientes para el impacto, los resultados, los productos, las actividades y los insumos del programa. Las metas se definen en términos de cantidad, calidad y tiempo, utilizando para ello los indicadores seleccionados. Deben ser claras, precisas y realistas.

Plan: Documento legal que contiene en forma ordenada, sistemática y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Su naturaleza debe ser dinámica y flexible, sujeto a modificaciones en función de la evaluación periódica de sus resultados.

Plan Estatal de Desarrollo: Instrumento rector de la planeación para el desarrollo del Estado que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social, política, ecológica e institucional del Estado, concebidos de manera integral y coherente, dirigido a orientar el quehacer público, social y privado. En él se deben asentar las metas y retos del sector público.

Planeación: Proceso continuo, permanente e integral, evaluable mediante criterios e indicadores, por medio del cual se regulan, dirigen, articulan ordenan y sistematizan las acciones de la actividad colectiva de carácter político, ambiental, económico y social.

Población atendida: Es un subconjunto de la población objetivo que es efectivamente beneficiaria directa de los productos del programa.

Población objetivo: Es un subconjunto de la población potencial a la que están destinados los productos del programa, y que es factible atender dados los recursos disponibles en un periodo de tiempo específico.

Población postergada: Es un subconjunto de la población potencial que no puede ser beneficiaria por los productos del programa, en algún periodo de tiempo, dada la oferta disponible.

Población potencial: Es un subconjunto de la población que presenta las características del problema público que se quiere atender con la intervención del programa, potencialmente propensos a incorporarse al subconjunto de la población objetivo.

Política pública: Criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del sector público.

Problema social: Se define como una carencia o déficit existente en un grupo poblacional determinado. Constituye una brecha entre lo deseado (por la sociedad) y la realidad. Es una situación observable empíricamente que requiere de análisis científico-técnico. No se puede, por tanto, fundamentar en meras suposiciones o creencias ni tampoco confundirse con la ausencia de cobertura o falta de entrega de un apoyo específico.

Procesos: Se definen como la organización racional de los insumos para alcanzar un fin determinado. Se

implementan a través de un conjunto de actividades, con procedimientos, normas y reglas, que permiten, en forma directa o indirecta, transformar los insumos en productos.

Productos: Son los bienes y/o servicios que se entregan a los beneficiarios finales. Un programa puede entregar uno o varios productos, normalmente complementarios entre sí.

Programación: Proceso mediante el cual se determinan metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de mediano y largo plazos fijados en el Plan Estatal de Desarrollo.

Programa: Instrumento de planeación cuya finalidad consiste en detallar los planteamientos y orientaciones generales para la intervención del estado, asociado con Plan Estatal de Desarrollo, mediante la identificación de objetivos y metas. Debe contener una serie de actividades a realizar, organizadas y sistematizadas, con recursos previamente determinados y a cargo de una institución pública responsable de alcanzar una o varias metas planteadas; sirve además, como instrumento de transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos y como un marco de referencia su seguimiento y evaluación.

Objetivo: Es el resultado que un programa pretende alcanzar a través de la ejecución de determinadas acciones; pueden ser general o específicos. Los objetivos específicos son un conjunto de resultados que a su vez permiten lograr un objetivo general. Los objetivos generales reflejan el resultado que se espera lograr en términos de la atención de un problema público.

Reglas de Operación: Conjunto de disposiciones que enmarcan y dan forma a la operación de los programas, señalando con claridad los mecanismos para que el recurso financiero o en especie y los esfuerzos de todos los actores involucrados en el proceso se manejen con transparencia, la no discrecionalidad, de manera equitativa, eficaz y eficiente.

Seguimiento: Mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.

Subsidio: Es la transferencia condicionada de un recurso económico por parte del gobierno al beneficiario del programa en cuestión (como parte de los productos que entrega el programa).

Para más información acerca de esta guía

Dirección de Evaluación de Resultados e Impacto

Subsecretaría de Planeación y Evaluación

Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas

Gobierno de Jalisco

Magisterio 1499 1er. Piso Col. Miraflores C.P. 44270 Guadalajara

3819-2380, Ext. 43668 y 43689

Guía para la elaboración de reglas de operación de los programas públicos

- Estrategia de Monitoreo y Evaluación 2015 -

Febrero de 2015



Secretaría de Planeación
Administración y Finanzas

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO

SUBSECRETARÍA DE
PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN

EVALÚA
JALISCO

Guía para la elaboración de reglas de operación de los programas públicos

- Estrategia de Monitoreo y Evaluación 2015 -



Secretaría de Planeación
Administración y Finanzas

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO

SUBSECRETARÍA DE
PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN